

ASPECTOS ESSENCIAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO E CONSECUÇÃO DAS NORMAS JURÍDICAS AMBIENTAIS

**Reinaldo Aparecida Fonseca¹, José Luiz Pereira Rezende²,
Luis Antônio Coimbra Borges², Anderson Alves Santos³ &
Thaís Muniz Ottoni Santiago²**

¹ Universidade Federal de São João Del-Rei, São João Del-Rei, Minas Gerais, Brasil,
(32) 88677003
fonseca@ufsj.edu.br

² Universidade Federal de Lavras, Lavras, Minas Gerais, Brasil,
jlprezen@dcf.ufla.br, luis.borges@dcf.ufla.br, thaismottoni@gmail.com

³ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, Minas Gerais, Brasil,
alvessanto@gmail.com

Recebido 31 de outubro de 2011 e aceito em 12 de dezembro.

Resumo - As normas jurídicas são meios eficazes na consecução dos planos e programas traçados nas políticas de um país. Para a questão ambiental, as normas jurídicas não fogem à regra e servem para guiar seus cidadãos e organizações no que tange ao uso racional e tutela dos recursos naturais, seja pela proibição ou pelo direcionamento aplicado aos respectivos usos dos mesmos, pois toda norma jurídica evolui em prol da sociedade. O objetivo geral deste estudo é descrever o processo de criação das normas jurídicas visando a facilitar aos que militam na área técnica ambiental, um melhor entendimento de como elas são elaboradas ou instituídas, tornando seu seguimento mais efetivo para as questões ambientais. A metodologia usada é exploratória, ou seja, análise documental de trabalhos e pesquisas já existente. Como resultado deste estudo destaca-se que o processo legislativo conforme determinado pela Constituição Federal de 1988 é o mesmo utilizado tanto para as questões ambientais como para os demais ordenamentos jurídicos comum. Em nível Federal inicia-se com a apresentação do Projeto de Lei à Câmara dos Deputados que realiza todos os procedimentos necessários até sua aprovação ou rejeição. Sendo aprovado segue para o Senado para deliberação daquela casa legislativa que o

aprovando encaminha para o Presidente da República para Sanção ou Veto. Os mesmos procedimentos são realizados em nível Estadual e Municipal, destacando, entretanto, que estes dois entes federados só possuem uma casa legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, respectivamente, porém, a consecução de suas normas jurídicas, não pode sobrepor às Leis Federais.

Palavras Chaves: Hierarquia, Processo Legislativo, Meio Ambiente, Constituição Federal.

Abstract - The laws are effective means in achieving the plans and programs outlined in the policies of a country. For environmental issues, the legal standards are no exception and serve to guide citizens and organizations regarding the rational use and protection of natural resources, whether by prohibition or direction applied by the respective uses of the same, because every law evolves on behalf of society. The aim of this study is to describe the process of creating laws in order to facilitate to those who militate in the technical environment, a better understanding of how they are made or imposed, making more effective their use in environmental issues. The methodology used is exploratory, ie, it is a review and analysis of existing work and research. As a result of this study highlight that the legislative process as determined by the Constitution of 1988 is the same used for both environmental issues and for other legal common. The Federal level starts with the presentation of the Bill to the House of Representatives that performs all necessary procedures by their approval or rejection. Being approved goes to the Senate for deliberation of the house approved the legislation headed for the President to sanction or veto. The same procedures are performed at state and municipal levels, stressing, however, that these two federal agencies have only one legislative house, the Legislative Assemblies and Municipal Councils, respectively, however the achievement of their legal rules can not supersede federal laws.

Keywords: Hierarchy, Legislative Process, Environment, Federal Constitution.

INTRODUÇÃO

Devido ao enorme número de normas ambientais, percebe-se a necessidade de edição de um trabalho que venha a explicitar o trâmite de sua criação e, assim, contribuir para melhor entendimento dos profissionais da área ambiental.

Normas jurídicas são regras de conduta social, que em determinada sociedade são consideradas necessárias à permanência e o bem estar da sociedade, à consecução dos seus objetivos comuns, e são aplicáveis de forma obrigatória e coercitivamente.

Segundo Catão (2007), encontrar um conceito absoluto de norma jurídica é tarefa impossível e até indesejável para os fins científicos. Não é tarefa de o jurista estabelecer conceitos fixos e absolutos, mas sim oferecer alternativas e caminhos para o progresso da Teoria Geral do Direito. Formalmente, a norma só é jurídica quando pertence ou está validamente inserida em um ordenamento jurídico.

As normas jurídicas são os meios de se exigir o cumprimento de certos deveres e obrigações dos cidadãos a fim de se proteger e regulamentar um determinado interesse, ou seja, quando se quer proteger algo é ideal que se criem normas legais, que, neste caso específico, trata-se da proteção do meio ambiente.

A ideia de se proteger áreas representativas dos ecossistemas naturais de um determinado ambiente, no território brasileiro, vem desde a criação do Código Florestal de 1934 (Brasil, 1934). Este Código apresentava algumas características preservacionistas, estabelecendo o uso da propriedade em função do tipo florestal

existente, definindo as categorias de florestas protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento.

As florestas protetoras apresentavam, para a época, um indício do que seria o instituto das florestas de preservação permanente, instituído pelo Código Florestal de 1965, mas mesmo assim, o Código Florestal de 1934 foi altamente conservacionista. Foi uma peça exemplar e avançada para a época, pois, fez severas restrições à propriedade privada, quando o direito de propriedade gozava de direitos garantidos pela Constituição e pelo direito privado (Magalhães, 2002).

O objetivo geral deste estudo é descrever o processo de criação das normas jurídicas visando a facilitar aos que militam na área técnica ambiental, um melhor entendimento de como elas são elaboradas ou instituídas, tornando seu seguimento mais efetivo para as questões ambientais. Como objetivos específicos, este estudo visa demonstrar o principal papel do poder legislativo, a importância das normas internas das casas legislativas e quais os tipos de normas jurídicas vigentes no país.

Visando atender aos objetivos deste estudo, utilizou-se como metodologia a pesquisa exploratória. Gil (1996) estabelece que as pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.

Segundo Malhotra (2001), o principal objetivo da pesquisa exploratória é prover a compreensão do problema enfrentado pelo pesquisador.

A pesquisa exploratória é usada em casos nos quais é necessário definir o problema com maior precisão, identificar cursos relevantes de ação ou obter dados adicionais antes que se possa desenvolver uma abordagem.

Para o desenvolvimento de pesquisas exploratórias, destaca-se a abordagem qualitativa de pesquisa, por envolver a interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos (Bogdan & Bikley, 1994) e por proporcionar melhor visão e compreensão do contexto do problema (Malhotra, 2001).

Os dados para consecução deste estudo foram obtidos a partir de fontes secundárias de informações, que, segundo Cooper & Schindler (2003), incluem, entre outros, livros, dissertações, artigos, jornais e manuais. Alguns artigos foram obtidos mediante buscas na Internet.

NORMAS JURÍDICAS: CONCEITOS, ELEMENTOS E CARACTERÍSTICAS

Para Gusmão (2001), norma jurídica é a proposição normativa inserida em uma ordem jurídica, garantida pelo poder público ou pelas organizações internacionais. Afirma que tal proposição pode disciplinar condutas ou atos, como pode não as ter por objeto, coercitivas e providas de sanção. Visam garantir a ordem e a paz social e internacional.

Fazendo uma comparação pode-se constatar que as normas jurídicas escritas são recentes, porém, a sociedade já as praticava anteriormente pelos seus costumes.

Kelsen (2000) estabelece que uma norma jurídica para ser considerada como objetivamente válida é necessário que a conduta humana que ela regula lhe corresponda efetivamente.

Vasconcelos (2002) afirma que o fundamento da norma jurídica é dado a

partir do senso de “razão de justiça”, deixando implícito, então, que este senso de justiça é algo previamente arraigado na sociedade.

Para ser válida, segundo Catão (2007), é estar dentro de um sistema considerado jurídico segundo as outras normas previstas no sistema. É estar inserida no sistema de acordo com as regras previstas pelo próprio ordenamento.

Para Silva (1993, p. 62) a lei é o preceito escrito formulado solenemente por uma autoridade constituída, que lhe é delegado pela soberania popular, que nela reside à suprema força do Estado. “A ordem geral obrigatória que, emanando de uma autoridade competente reconhecida, é imposta coativamente à obediência de todos”

Em termos ambientais as normas legais constituem um novo ramo do “Direito”, que é o “Direito Ambiental”. Este ramo do Direito evoluiu da criação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), onde o direito ao meio ambiente saudável foi considerado como um direito constitucional fundamental (Borges, 2005).

Swioklo (1990) e Kengen (2001) afirmam que, apesar das boas intenções, a legislação ambiental em muitos dos casos não funciona devido à inércia e displicência das autoridades e que, dependendo da localização, as áreas que deveriam ser declaradas protetoras ou remanescentes, continuam sendo entregues ao machado e ao fogo.

Para Santana (2009), são os seguintes elementos e características da norma jurídica:

- a) Bilateralidade – a norma jurídica é bilateral porque envolve no mínimo duas pessoas. Ao disciplinar uma relação social a norma jurídica liga dois ou mais sujeitos entre si, criando uma relação jurídica entre eles.
- b) Generalidade e Abstração da Norma – a norma jurídica é geral e abstrata por não se ocupar em regular caso particular prescrevendo uma conduta geral aplicável a vários casos, ou seja, regula casos e sujeitos inespecíficos. A norma é geral porque seu preceito se dirige indiscriminadamente a todos segundo a igualdade de situações e abstrata quando as condutas que ocorrem na vida real são preceituadas em tese. Essas duas características se completam visando a garantia de leis idôneas.
- c) Imperatividade – essa característica devirá da presença de um comando, uma prescrição, impondo ou proibindo um tipo de conduta a ser observada. O caráter imperativo da norma significa imposição de vontade e não mero aconselhamento.
- d) Coercibilidade – ao contrário das demais normas sociais, a jurídica se caracteriza pela coercibilidade, ou seja, pela possibilidade de a conduta transgressora sofrer coerção, isso é, repressão, uso da força.
- e) Sanção – a norma jurídica é geralmente acompanhada de sanção, ou seja, de medidas estabelecidas pelo direito como consequência da desobediência a um imperativo legal.

Para a aplicação das normas jurídicas que tutelam o meio ambiente, são

necessárias justificativas técnicas para o seu estabelecimento e cumprimento. No caso da instituição das Áreas de Proteção Permanentes - APP, da forma como é feita no Brasil, sua aplicação torna-se de difícil exequibilidade, tamanho são o número de normas jurídicas, a dinâmica das mesmas e o seu entrelaçamento, que com frequência deixa em dúvida qual norma deve ser seguida – Código Florestal, Medidas Provisórias, Resoluções do CONAMA e Leis Florestais Estaduais, etc.

Visando a tornar o Código Florestal e as normas que tratam do meio ambiente exequíveis, foi instituído no Brasil, pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA - Lei 6.938/81), o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

O CONAMA tem como principal finalidade: assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente, além de deliberar no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Séguin, 2002).

O CONAMA possui atribuição de dispor as diretrizes, parâmetros e padrões ambientais que visam a tornar as normas legais aplicáveis às diversas situações com as quais os cidadãos podem se deparar.

Santos *et al.* (2007) complementam esta afirmação atribuindo ao CONAMA a regulamentação dos procedimentos dos órgãos ambientais competentes para concederem autorização ou licenciamento de funcionamento, ou seja, é responsável pela elaboração dos termos de referência para que as atividades potencialmente poluidoras possam segui-las.

O CONAMA é um importante norteador e disciplinador das exigências legais

e, por meio das Resoluções editadas, tornam as normas claras e aplicáveis à realidade.

As normas surgem da necessidade de orientar o cidadão a seguir ou a coibir-lhe certos comportamentos. A norma jurídica existe para regular o que é permitido e o que é proibido fazer. Com relação às APP, as normas evoluíram da simples proteção ambiental de certos locais para algo mais abrangente, que realça a inter-relação homem-meio ambiente.

HIERARQUIA NORMATIVA

Para Machado (2002), a Lei em sentido formal, é ato jurídico produzido pelo poder competente para o exercício da função legislativa nos termos estabelecidos pela Constituição Federal.

Para Madureira (2007), a Constituição Federal é o conjunto de regras e preceitos, estabelecidos pela soberania de um povo para servir de base à sua organização política e firmar direitos e deveres de cada um de seus componentes.

Pela hierarquia as leis apresentam uma ordem de importância nas quais as de menor grau devem obedecer às de maior grau.

A Constituição Federal apresenta-se em primeiro plano, pois, é o conjunto de regras e preceitos, estabelecidos pela soberania de um povo para servir de base à sua organização política e firmar direitos e deveres de cada um de seus componentes. A hierarquia trata-se, portanto, de uma escala de valor.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a estabelecer normas que visam a consagrar a preservação do meio ambiente, anteriormente protegido

somente em nível infraconstitucional. Procurou definir as competências dos entes da federação, inovando na técnica legislativa, por incorporar ao seu texto um Capítulo VI intitulado “*Do Meio Ambiente*” com vários artigos disciplinando a competência para legislar e para administrar. Essa iniciativa teve como objetivo promover a descentralização da proteção ambiental. Assim, União, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem ampla competência para legislar sobre matéria ambiental, apesar de não raro surgem os conflitos de competência

Em seu Art. 225 estabelece que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará a publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas”.

Tomando-se como base uma pirâmide pode-se ilustrar perfeitamente a hierarquia dos atos normativos, via processo legislativo, conforme **Figura 1**. A Constituição Federal é representada no topo, seguida das normas infraconstitucionais e dos atos normativos.

A hierarquização das normas jurídicas é constatada na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 59 onde estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de: Emendas à Constituição; Leis Complementares; Leis Ordinárias; Leis Delegadas; Medidas Provisórias; Decretos Legislativos e Resoluções.

A Emenda constitucional é um instrumento jurídico utilizado para alterar a Constituição Federal.

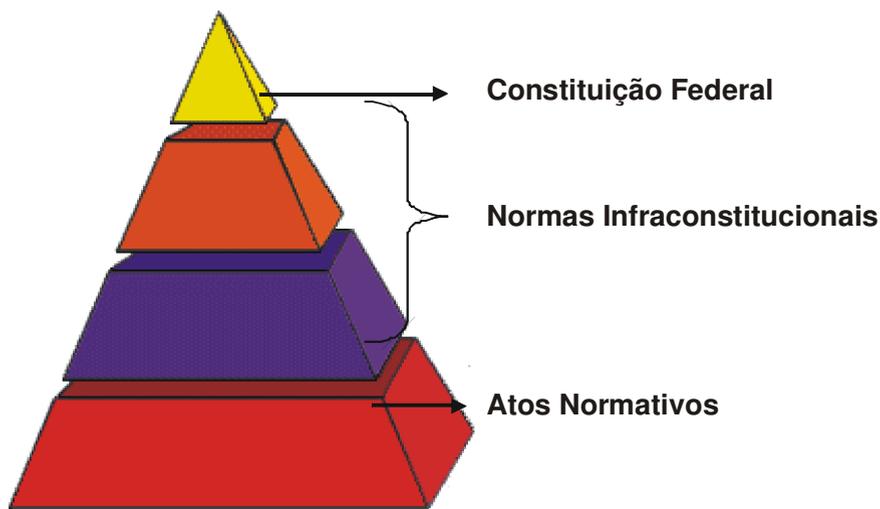


Figura 1. Pirâmide de hierarquia dos atos normativos.

Para Moraes (2004), Emenda Constitucional é o processo formal de mudanças das constituições rígidas, por meio de atuação de certos órgãos, mediante determinadas formalidades, estabelecidas nas próprias constituições para o exercício do poder reformador; é a modificação de certos pontos, cuja estabilidade o legislador constituinte não considerou tão grande como outros mais valiosos, se bem que submetida a obstáculos e formalidades mais difíceis que os exigidos para a alteração das leis ordinárias; é o único sistema de mudança formal da constituição.

Segundo Madureira (2007) Lei complementar é prevista pela Constituição Federal, possui matéria própria e exige quorum qualificado de maioria absoluta para que seja aprovada. A lei complementar é um *tertium genus* interposto, na hierarquia dos atos normativos, entre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta – a lei delegada e o decreto-lei) e a Constituição (e suas emendas).

Lei Ordinária é uma lei considerada de efeito “comum”, quando não há necessidade de outro tipo de lei. A lei ordinária, o decreto-lei e a lei delegada estão sujeitos à lei complementar; em consequência disso não prevalecem contra elas, sendo inválidas as normas que a contradizem. (Madureira, 2007)

Lei Delegada é o ato normativo elaborado e editado pelo poder executivo (Presidente da República, Governadores de Estados e Prefeitos) em virtude de autorização do Poder Legislativo, expedida mediante resolução e dentro dos limites nela traçados. No âmbito federal são pouco utilizadas, pois o Presidente utiliza-se mais de medidas provisórias.

Segundo Miranda (1990) diante da complexidade dos Estados modernos há

cada vez mais campos abertos a normatização. Por isso é que se observam tantas normas das mais diversas naturezas.

Medida Provisória é um ato normativo com força de lei que pode ser editado pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência. Tal medida deve ser submetida de imediato à deliberação do Congresso Nacional.

A Constituição Federal (1988) em seu artigo 62 parágrafo 3º estabelece que o prazo de duração de uma medida provisória é de sessenta dias, podendo ser prorrogado por mais sessenta, desde sua edição, sob pena de perderem sua eficácia.

Decreto é o ato administrativo da competência exclusiva do Chefe do Executivo destinado a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas, de modo expresso ou implícito, na lei.

O Decreto Legislativo é um tipo de norma que pode ser elaborada apenas pelas casas legislativas (Congresso Nacional, Assembléias Legislativas Estaduais e Distrital e Câmara de Vereadores). Não está sujeita a sansão ou veto por parte do chefe do executivo e é promulgado pelo presidente de uma das casas legislativas (Madureira, 2007).

As Resoluções constituem regulamentações por deliberação do Poder Legislativo, destinada a matéria de interesse interno das casas do próprio legislativo.

REDAÇÃO OFICIAL DAS NORMAS JURÍDICAS

É a maneira pela qual o Poder Público redige os atos normativos e comunicações. Caracteriza-se pela impessoalidade, uso de padrão culto de linguagem, clareza, concisão, formalidade e uniformidade. Os atos normativos contêm, em regra, normas gerais e abstratas.

Pela Lei Complementar no 95/1998, estabeleceu-se a normatização para elaboração dos atos normativos. Esta Lei dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.

Numeração

Conforme o Artigo 2º, Parágrafo 2º, Incisos I e II da Lei Complementar no 95/1998, para a numeração das Emendas à Constituição Federal sua numeração será iniciada a partir da promulgação da Constituição. As leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terão numeração sequencial em continuidade às séries iniciadas em 1946.

Estruturação

Pelo Artigo 3º, Incisos I, II e III da Lei Complementar no 95/1998, a estrutura dos atos normativos deve conter:

I - parte preliminar: compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas.

II - parte normativa: compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada, objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas.

III - parte final: compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Da articulação das leis

Conforme estabelecido pelo Artigo 10 da Lei Complementar no 95/1998, a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste.

Os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens.

Os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão “parágrafo único” por extenso.

O agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte.

Os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso.

As Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce.

A composição prevista para os artigos poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

PROCESSO LEGISLATIVO

Tal como fixado pelo artigo 59 da Constituição Federal de 1988, o processo legislativo abrange não só a elaboração das leis propriamente ditas (lei ordinária, lei complementar, lei delegada), mas também a das emendas constitucionais, das medidas provisórias, dos decretos legislativos e das resoluções. Cabe destacar que o processo de legislação para consecução das normas jurídicas ambientais segue o mesmo procedimento dos demais atos normativos.

Para Bastos (2001), compreender o processo legislativo é tarefa basilar não só para a comunidade jurídica, como para todos os cidadãos, pois por intermédio de seus procedimentos é que são elaboradas as normas a serem seguidas por toda sociedade.

Sávio (2007) relata que a orientação adotada pelo constituinte revela-se problemática, pois, se, de um lado, contempla as emendas constitucionais, que, não obstante dotadas do carácter material de lei, devem ser distinguidas destas por serem manifestação do poder constituinte derivado, contempla, de outro, as resoluções e os decretos legislativos, que, pelo menos do ponto de vista material,

não deveriam ser equiparados às leis, por não conterem, normalmente, regras de direito gerais e impessoais.

De acordo com Sávio (2007), ressalvada a exigência de aprovação por maioria absoluta em cada uma das Casas do Congresso Nacional, aplicável às leis complementares (Constituição, art. 69), o processo de elaboração das leis ordinárias e complementares segue o mesmo itinerário, que pode ser desdobrado nas seguintes etapas: iniciativa; discussão; deliberação ou votação; sanção ou veto; promulgação e publicação.

INICIATIVA

A iniciativa deflagra o processo legislativo e determina a obrigação da Casa Legislativa destinatária de submeter o projeto de lei a uma deliberação definitiva (Sávio, 2007).

Para que haja uma lei, ela sempre será precedida de um projeto de lei de iniciativa privada ou não.

O trâmite de projetos de lei em nível estadual se inicia nas Assembléias Legislativas e nos municípios pelas Câmaras de Vereadores.

Por força da Constituição Federal (1988), em seu artigo 64, a discussão e a votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

Da mesma forma, a iniciativa popular, amparada pelo artigo 61 parágrafo segundo da Constituição Federal de 1988, também poderá ser exercida com apresentação de projeto de lei a uma das casas legislativas, desde que, seja

subscrito por um número mínimo de eleitores brasileiros representativos para tal pleito. A iniciativa popular em matéria de lei federal está condicionada à manifestação de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, que deverá estar distribuído em no mínimo cinco Estados, exigida em cada um deles a manifestação de três décimos por cento de seus eleitores.

Iniciativa Reservada do Presidente da República

O parágrafo primeiro do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, reserva ao Presidente da República a iniciativa das leis que: criem cargos, funções ou empregos públicos, ou aumentem sua remuneração; fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; disponham sobre organização administrativa e judiciária; disponham sobre matéria tributária e orçamentária, serviço público e pessoal da administração dos Territórios; disponham sobre a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; criem e extingam órgãos da administração pública e disponham sobre militares das Forças Armadas.

Iniciativa Reservada da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Pelo inciso II do artigo 63 da Constituição Federal de 1988, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal detêm poder de iniciativa reservada sobre os projetos de lei de organização de seus serviços administrativos.

Iniciativa Reservada dos Tribunais

Por determinação do artigo 96 da Constituição Federal de 1988, os Tribunais detêm competência privativa para propor a criação de novas varas judiciárias.

Compete ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores propor a criação ou extinção dos tribunais inferiores; bem como a alteração do número de membros destes; a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores; dos serviços auxiliares dos juízos que lhes forem vinculados, e a alteração da organização e da divisão judiciária.

Compete, ainda, privativamente ao Supremo Tribunal Federal a iniciativa da lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura.

Iniciativa Reservada do Ministério Público

Através do artigo 127 da Constituição Federal de 1988, foi assegurado, igualmente, ao Ministério Público a autonomia funcional e administrativa, podendo propor projetos de lei sobre a criação ou a extinção de seus cargos e serviços auxiliares.

DISCUSSÃO

É o momento de deliberação parlamentar acerca do projeto de lei. Ocorre tanto no plenário quanto nas comissões permanentes (ex: Comissão de Constituição, Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado) que irão examinar sua constitucionalidade e conteúdo, emitindo um parecer técnico.

Para Pacheco & Mendes (2002) as comissões são encarregadas de discutir as proposições legislativas no âmbito dos seus campos temáticos.

DELIBERAÇÃO OU VOTAÇÃO

Pode ocorrer tanto no plenário (meio ordinário) quanto nas omissões, neste caso somente se o regimento interno autorizar.

Para que a proposição seja votada em plenário, ela deverá ser incluída na ordem do dia devendo para tanto ter recebido os pareceres das comissões Pacheco & Mendes (2002).

Em virtude da estrutura bicameral do Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados e Senado), qualquer alteração feita por uma das casas deverá ser necessariamente analisada pela outra. Assim, caso haja emenda proposta pela casa revisora, o projeto de lei volta à casa iniciadora para a apreciação do ponto modificado. Isto só pode acontecer no máximo por duas vezes.

Quorum para Deliberação ou Votação

Maioria simples ou maioria dos membros presentes: conforme determinado pelo artigo 47 da Constituição Federal de 1988, se dá para aprovação dos projetos de lei ordinária – desde que presente a maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Maioria absoluta ou maioria dos membros: conforme determinado pelo artigo 69 da Constituição Federal de 1988, se dá para aprovação dos projetos de Lei Complementar, ou seja, são necessários os votos de 257 Deputados e 41 Senadores.

Maioria de três quintos: conforme determinado pelo parágrafo segundo do artigo 60 da Constituição Federal de 1988, se dá para aprovação de emendas constitucionais, ou seja, são necessários os votos de 308 Deputados e 49

Senadores.

SANÇÃO E VETO

Para Bobbio (1997), sanção é, em última instância, um ato de força, as normas, regulando a aplicação das sanções, regulam na realidade o exercício da força.

Segundo Bobbio (1997), o termo força tem sua origem na norma fundamental, pois manda que haja obediência aos detentores do poder originário sendo a mesma que legitima o poder originário a exercer a força, bem como é o exercício da força o meio necessário para fazer respeitar as normas, uma vez que a norma fundamental é à base do ordenamento jurídico.

Para Fachin (2008) a sanção é uma formalidade constitutiva da lei, traduzindo a aquiescência do poder executivo ao projeto de lei. É por meio da sanção que o projeto de lei se transforma em lei. Pode ser: expressa, tácita, total ou parcial.

A Sanção Expressa ocorre quando, no prazo de 15 dias úteis o chefe do executivo manifesta sua concordância com o projeto.

A Sanção Tácita ocorre quando o chefe do executivo se mantém inerte neste prazo fazendo com que o presidente do Congresso promulgue a Lei.

A Sanção Total ocorre caso haja concordância com a totalidade do projeto.

A Sanção Parcial ocorre quando haja concordância apenas de uma parte do projeto. O veto parcial deverá abranger o texto integral do artigo, do inciso, do parágrafo ou da alínea, não havendo a possibilidade de incidir sobre determinadas palavras.

O Veto é a discordância aos termos de um projeto de lei. Podendo ser: Jurídico

ou Político. Pelo processo Jurídico é feita uma análise da constitucionalidade do projeto de lei. O Político é feito quando o projeto de lei é contrário ao interesse público. Em ambos os casos deverá ser motivado.

No veto só poderá haver a exclusão da totalidade do projeto (veto total) ou de parte dele (veto parcial), não podendo haver acréscimo ou adição.

O veto, conforme parágrafo quarto do artigo 66 da Constituição Federal de 1988 pode ser rejeitado em escrutínio secreto pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional em sessão conjunta. Neste caso o projeto de lei é promulgado tacitamente.

PROMULGAÇÃO

A promulgação é maneira pela qual atesta a existência da lei, a qual produz dois efeitos básicos: reconhece os fatos e atos geradores da lei e indica que a lei é válida.

Segundo Resende (2003) a promulgação também é ato de natureza política, cujo objetivo é atestar solenemente a existência da lei para a produção de seus efeitos. É um requisito indispensável à eficácia do ato normativo. Trata-se de uma operação integrativa da lei que atesta a sua execução. Normalmente, a promulgação é ato de competência do Chefe do Poder Executivo. Entretanto, no caso de sanção tácita ou de rejeição de veto pela Casa Legislativa, se a lei não é promulgada por ele dentro do prazo legal, cabe ao Presidente do Legislativo fazê-lo.

PUBLICAÇÃO

Para Resende (2003), a publicação é o ato pelo qual se dá conhecimento do conteúdo da lei aos seus destinatários, tornando-a obrigatória. Enquanto a lei não for publicada no diário oficial, ela não tem validade nem pode ser exigido seu cumprimento.

A partir da data em que a lei é publicada ocorre o início de sua vigência, estando ela apta a produzir efeitos. Assim, uma vez divulgado o seu conteúdo na forma legal, ninguém poderá deixar de cumpri-la.

Sua função é dar a todos o conhecimento de que a ordem jurídica foi inovada, impedindo assim, que se alegue a ignorância e desconhecimento da lei.

EXTENSÃO DAS NORMAS JURÍDICAS

A extensão das normas jurídicas diz respeito à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material. A extensão se dá por competências que podem ser: Privativa, Concorrente e Comum.

COMPETÊNCIA PRIVATIVA

Somente pode ser exercida pela União, salvo mediante edição de Lei Complementar que autorize os Estados a legislares sobre as matérias relacionadas com as águas, energia, populações indígenas, jazidas e outros recursos minerais, além das atividades nucleares de qualquer natureza.

A Constituição Federal de 1988 em seus artigos 21 e 22 estabelece sobre a competência privativa da União e pelo parágrafo único do artigo 22 estabelece por lei complementar a possibilidade de delegação de competência da União para os Estados.

Em termos de exploração dos recursos hídricos e meio ambiente, como competências privativas da União, torna-se importante mencionar os pontos essenciais dos artigos citados.

“Art. 21. Compete à União

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

...

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

...

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

...

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza...;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

...

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

...

XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.”

COMPETÊNCIA CONCORRENTE

A competência concorrente é aquela que admite a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa e, ainda com a primazia da União no que tange à fixação de normas gerais.

Implica no estabelecimento de moldes pela União a serem observados pelos Estados e Distrito Federal.

O artigo 24 da Constituição Federal de 1988 é que estabelece a competência de legislar concorrentemente entre União, Estados e Distrito Federal, inclusive sobre questões ambientais.

“Art. 24

...

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

...

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

COMPETÊNCIA COMUM

A competência comum significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos em determinada esfera, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício venha a excluir a competência de outra, que pode ser exercida cumulativamente.

É a imposição constitucional para que os entes atuem em cooperação visando resguardar bens ambientais.

Em termos ambientais é a tutela administrativa da política ambiental que visa proteger o meio ambiente.

O Art. 23 da Constituição Federal de 1988 concede à União, Estados, Municípios e o Distrito Federal competência comum, também no que diz respeito ao meio ambiente, pela qual os entes integrantes da federação atuam em cooperação administrativa recíproca, visando alcançar os objetivos descritos pela própria Constituição. Neste caso, prevalecem às regras gerais estabelecidas pela União, salvo quando houver lacunas, as quais poderão ser supridas, por exemplo, pelos Estados, no uso de sua competência supletiva ou suplementar.

“Art. 23

...

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

...

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

...

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

Competência Municipal

A Constituição Federal de 1988 estabelece que mediante a observação da legislação federal e estadual, os Municípios podem editar normas que atendam à realidade local ou até mesmo preencham lacunas das legislações federais e estaduais, inclusive em matérias de cunho ambiental.

Conforme Art. 30 da Constituição Federal de 1988, o Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local; de forma complementar a legislação federal e estadual.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- complementar a legislação federal e a estadual no que couber.”

Critério interpretativo: havendo conflito de interesses entre duas ou mais normas, aquela que melhor defenda o meio ambiente deverá ter garantida a sua manutenção.

CONCLUSÕES

O processo legislativo conforme determinado pela Constituição Federal de 1988 é o mesmo utilizado tanto para as questões ambientais como para os demais ordenamentos jurídicos comum. Em nível Federal inicia-se com a apresentação do Projeto de Lei à Câmara dos Deputados que realiza todos os procedimentos necessários até sua aprovação ou rejeição. Sendo aprovado segue para o Senado para deliberação daquela casa legislativa que o aprovando encaminha para o Presidente da República para Sanção ou Veto. Os mesmos procedimentos são

realizados em nível Estadual e Municipal, destacando, entretanto, que estes dois entes federados só possuem uma casa legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, respectivamente, porém, a consecução de suas normas jurídicas, não pode sobrepor às Leis Federais.

O principal papel do poder legislativo é a função legislativa representativa, além do controle, julgamento e fiscalização, é responsável pela consecução de normas jurídicas, comprovando, assim, que o processo legislativo é de grande importância no processo burocrático do país.

As normas internas das casas legislativas são de grande importância e devem ser respeitadas tanto no que se refere ao trâmite dos projetos de leis, assim como as deliberações, quoruns para apreciação e aprovação das proposições em pauta.

Além da Constituição Federal de 1988, muitas outras normas jurídicas no âmbito ambiental se encontram em vigor, destacando-se as Emendas à Constituição; Leis Complementares; Leis Ordinárias; Leis Delegadas; Medidas Provisórias; Decretos Legislativos, Resoluções e Instruções Normativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS, C. R. de. (2001). *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva.
- BOBBIO, N. (1997). *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- BORGES, L. A. C. (2005). A legislação como premissa da política e da gestão ambiental. 290 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) - Universidade Federal de Lavras, Lavras.

- BRASIL. Decreto Federal nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Decreta o código florestal. Brasília, DF, 1934. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 dez 2010.
- BRASIL. Lei Complementar, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a Consolidação das Leis, conforme determina o parágrafo único do Art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 fevereiro 1998. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 dez 2010.
- CATÃO, A. de L. (2010). O critério Identificador da Norma Jurídica. A necessidade de um enfoque sistemático. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2249>>. Acesso em: 13 dez.
- FACHIN, Z. (2008). *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Ed. Método.
- GUSMÃO, P. D. de, (2001). *Filosofia do Direito*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- KELSEN, H. (2000). *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes.
- KENGEN, S. (2001). A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica. In: Simpósio Ibero-Americano de Gestão e Economia Florestal, Porto Seguro, BA. *Anais...* Porto Seguro, 2001. p. 18-34.
- MACHADO, H. B. (2002). *Curso de Direito Tributário*. 21. Ed. São Paulo: Malheiros.
- MADUREIRA, C. P. (2004). Hierarquia entre normas infraconstitucionais. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 389, 31 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5474>>. Acesso em: 11 dez. 2010.
- MAGALHÃES, J. P. (2002). *Evolução do direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Ed.

Juarez de Oliveira.

MIRANDA, J. (1990). *Manual de Direito Constitucional*. 4º ed. Coimbra: Coimbra Editora.

MORAES, A. de. (2004). *Direito Constitucional*. 16º ed. São Paulo: Atlas.

PACHECO, L. B. & MENDES, P. R., (2002). *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

RESENDE, A. J. C. de. (2003). *A Promulgação de Lei Decorrente de Sanção Tácita*. Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 2003. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/bancoconhecimento/tecnico/promulgacao.pdf> Acesso em: 13 dez 2010.

SANTANA, R. M. M. (2009). *Princípios Constitucionais como Normas Jurídicas*. <http://www.webartigos.com/articles/27226/1/PRINCIPIOS-CONSTITUCIONAIS-COMO-NORMAS-JURIDICAS/pagina1.htm>. Acesso em 13 dez 2010.

SANTOS, R. B.; VALE, M. L.; ARAÚJO, P. (2007). *A institucionalização do impasse ambiental: a difícil aplicação da resolução CONAMA 369/06 face às deficiências dos processos de regularização fundiária*. In: *Seminário sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais o Parcelamento do Solo*, São Paulo, SP. Anais... São Paulo: FAUUSP,. p. 214-216, 342 p.

SÁVIO, M. (2007). *Artigo: Reflexões sobre a Competência para legislar em Direito Ambiental e os conflitos de Lei no Espaço no Brasil*. www.conjur.com.br

SÉGUIN, E. (2002). *Direito ambiental: nossa casa planetária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense.

SILVA, P. de. (1993). *Vocabulário jurídico*. v. 3. Rio de Janeiro: Forense.

SWIOKLO, M. T. (1990). *Legislação florestal: evolução e avaliação*. In: *CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO*, 6. , Campos do Jordão, SP. Anais... Campos do Jordão, 1990. p. 55-58.

VASCONCELOS, A. (2002). *Teoria da norma jurídica*. 5 ed. São Paulo: Malheiros.